

## 설계시공일괄발주(턴키)방식과 제도



이복남 한국건설산업연구원 연구위원

### 1. 턴키방식과 제도 개론

흔히 건설은 인류와 함께 태어났고 또 인류와 함께 역사를 같이 할 것이라 한다. 인류라는 단어에 특별한 의미가 없듯이 건설 역시 특별한 의미를 부여하지 않는다. 인류에는 인류학이 있듯이 건설에도 건설학이 있을 수 있다. 다만 시선을 끌지 못할 따름이다. 건설에는 설계나 시공 등 생산 활동과 건설관리나 발주방식 등 생산프로세스에 대한 기획 및 관리를 하는 두 가지 활동으로 분류할 수 있다. 건설산업이라는 단어는 생산과 프로세스를 규범적 시장의 틀로 정립할 때 사용되는 시장분류체계다.

건물이나 교량 등 건설상품을 생산하는 데 동원되는 설계와 시공, 그리고 기획 및 관리 등을 제3자에게 위탁하여 생산하고자 할 때 위탁범위를 발주방식이라는 단어로 구분한다. 흔히 설계와 시공, 기획 및 관리업무를 하나의 패키지로 묶어 위탁하는 방식을 설계시공일괄방식(국내에서는 이를 '턴키'로 호칭)이라 한다. 그리고 이런 방식을 국가제도로써 법에 포함시키는 자체를 제도라 한다. 엄밀하게 턴키(turnkey)와 설계시공일괄(design-build, DB)방식에는 다소 차이가 있다. 턴키가 일괄방식에 비해 훨씬 계약자의 포괄적 책임이 크고 성과품 완성도에 위험 부담이 높다. 그러나 국내에서는 이를 동일하게 인식하고 있다. 그러나 국가계약법 혹은 지방계약법에는 방식과 제도를 분리해서 보지 않기 때문에 여러 가지 문제점들이 나타나고 있는 원인 중 하나라는 평가다.

### 2. 산업주체별로 시각차 큰 턴키방식

가장 흔하게 나타나는 오류는 방식은 설계시공일괄입에

비해 제도는 설계와 시공분리방식과 차별성을 두지 않고 운영은 물량을 배분하는 쪽에 치우쳐 있다. 이는 제도를 만들고 운영하는 책임주체인 중앙정부가 가진 기본적인 오류다. 중앙정부 중에도 입·낙찰 등 사업자를 선정하는데 주안점을 두는 중앙부처는 제도의 불완전성보다 운용과정에 나타나는 낙찰률, 평가위원들의 부도덕성, 입찰참가자들의 부정행위 등을 이유로 턴키방식을 가능한 한 줄이려 한다. 그런데 줄이려는 방법을 찾는 과정에서 거론하는 게 대기업으로 물량이 집중되어 시장의 형평성 차원에서 물량을 줄이는 명분을 찾으려고 한다. 그런가 하면 투입가격 대비 계약 사후과정에서 나타나는 설계변경 등으로 인해 계약금액이 준공시점에 크게 증가하고 있기 때문에 공공사업의 성과를 평가하는 주관부처에서는 오히려 턴키방식을 확대하는 게 국가재정효율화 측면에서는 유리하기 때문에 턴키방식을 규모에 관계없이 늘이는 게 좋다는 평가를 내리고 있다.

발주자들은 일반적으로 턴키방식을 선호한다. 이유는 발주자의 책임을 제3자에게 위임할 수 있다는 기대감 때문이다. 대부분의 발주자들은 턴키방식을 공기단축이나 기술발전을 촉진시키기 위한 명분보다는 발주자의 경험과 지식이 충분하지 못해 계약 사후관리에 대한 어려움과 공기 내 정해진 예산 범위내에서 준공할 확신이 서지 않을 경우 턴키방식을 선택하게 된다. 즉, 대부분의 발주자들은 턴키방식을 위험을 분산시키는데 비중을 두고 있다.

건축설계사무소, 특히 대형설계사무소들은 턴키보다 설계경기와 기본설계 등에 창의적인 구상을 할 수 있는 자유로운 설계분위기 확보 차원에서 턴키방식보다는 분리방식을 선호한다. 그러나 중견이하 건축사무소나 토목시설을 설계하는 엔지니어링회사들은 대부분 턴키방식을 선호한다. 이유는

분리방식에서는 1건에 1개회사에게 기회가 주어지지만 턴키의 경우 입찰에 참여하는 컨소시엄 혹은 회사 개수만큼 기회가 늘어나기 때문이다. 즉, 설계·엔지니어링회사들은 시장 참여기회 차원에서 턴키방식에 대한 선호도를 나타내고 있는 것이다.

건설업계에서도 극단적 시각 차이를 나타내고 있다. 턴키방식을 선호하는 그룹은 규모가 비교적 큰 대기업들이고 시장 확대를 반대하는 그룹은 중견이하 업체들이다. 선호하는 그룹에서는 국내 공공공사에서 사전에 예측 가능한 기획수가 가능한 유일한 방식이 턴키방식이기 때문이라는 명분을 내세우고 있다. 이에 비해 중견이하 업체군들은 턴키방식 입찰에 참여 시 낙찰 보장이 안 됨에도 불구하고 막대한 비용을 투입해야 하는 부담감 때문에 이를 반대한다. 따라서 당연히 정부 및 공공기관에 턴키방식보다 분리방식 확대를 촉구한다. 건설 회사들에게는 시장의 물량 배분이라는 측면에서 보는 시각은 공통점을 갖고 있음이 확인가능하다.

일부 국회나 시민단체들은 방식의 차별성보다는 약자보호라는 명분과 함께 대기업 편중화 방지, 그리고 국고낭비 방지라는 턴키방식의 본질과는 다소 거리가 있는 주장을 펴고 있다. 국고낭비는 턴키방식에 내재된 본질적인 위험요소를 고려하지 않고 단지 높은 낙찰률 때문에 최저가낙찰제보다 높다는 이유를 내세운다. 그리고 발주자의 사업관리 역량을 전혀 고려하지 않을 때 주장할 수 있는 목소리를 내세운다.

### 3. 턴키방식의 본질과 선택

인류 최초의 법전인 함무라비법전 216개 조항 중 건설관련 조항이 6개 들어 있는데 여기에 등장하는 게 ‘마스터빌드’다. 그리고 우리나라와 일본에 흔히 등장하는 ‘도목수’라는 장인이 있다. 마스터빌드와 도목수는 유사한 의미로 ‘설계와 시공을 책임지는 사람’으로 정의 할 수 있다. 대성전이나 피라미드, 불국사 등을 건립하는 데 등장하는 게 바로 구조물을 축조하는데 재정을 동원하는 발주자, 그리고 발주자가 지명한 설계자다. 여기서 설계자는 단순 설계자가 아닌 구상과 설계, 시공 등 사업의 전 단계를 지휘 감독하는 턴키사업자다. 따라서 턴키방식이 인류 및 건설산업의 역사로 보면 처음부터 존재 해 왔다는 사실이다.

미국 등 선진국 건설시장에서는 최근 들어 턴키방식이 지속적으로 증가되고 있다. 반대로 전통적인 설계와 시공분리방식은 턴키 혹은 책임일임형CM방식 등에 의해 줄어들고

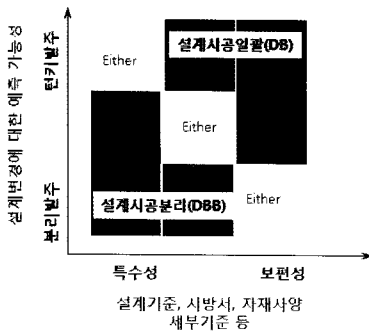
있는 현상이다. 국내에도 이와 유사하게 발생하고 있다. 이유는 중앙정부의 간섭만 줄어들면 발주자들의 일방적 선호도 때문에 턴키방식이 지속적으로 늘어날 수밖에 없는 게 현실이다. 이유는 턴키방식에 내재된 본질적 특성 때문이다. 우선 발주자가 계약 사후관리에 대한 책임을 계약자에게 전적으로 전가시킬 수 있다는 극히 현실적인 장점이 꼽힌다. 발주자가 예측 가능한 금액 한도 내에서 목적물을 완성할 수 있다는 확신감이 들기 때문이다. 또한 발주자는 원하는 공기를 제시하여 최단 공기 내 목적물을 얻을 수 있다는 확신이 가능하다는 장점도 있다.

턴키방식의 본질은 발주자의 위험부담 감소, 설계변경으로 인한 계약금액 증가 예방, 공기 단축 등에 있다. 국내 공공공사에서 1995년부터 제도화를 통해 시장을 활성화시키기 위한 명분이 기술발전과 건설산업의 국제경쟁력 향상이었다. 이를 달성하기 위한 수단으로 기술경쟁을 촉진시키는 설계배점 확대제가 도입된 것이다. 국제경쟁력 확대는 설계엔지니어링 역량이 시공에 비해 떨어지기 때문에 ‘기술경쟁=설계경쟁’이라는 구도를 만들어 건설산업체들의 국제경쟁력을 높이겠다는 취지였다. 따라서 국내 도입 취지는 선진국과 달리 기술경쟁촉진과 국제경쟁력 제고였기 때문에 설계비중이 높아질 수밖에 없는 본질적 차이점이 내재되어 있었다. 현재까지도 이런 구상은 변하지 않고 있다. 선진국시장에서 처럼 시공단계에서 공법 혁신을 통한 공기단축이나 공사 관리 혁신 등을 통한 투입가격 대비 고품질 완성품을 납기하는 역량 평가요소는 실종되어 있는 것이다. 문제는 턴키방식에 내재된 본질적 장점을 평가 할 수 있는 주체가 실종되어 있는 게 국내 공공공사 턴키제도의 본질적 한계점에 와 있는 것이다.

### 4. 발주방식 선택의 본질

세계 최강의 경쟁력을 지닌 미국건설시장에서 발주방식을 선택하는 원칙을 살펴보자. 가장 첫 번째로 고려되는 게 발주자의 조직 역량과 경험의 실체에 관한 분석이다. 발주자가 보유한 인력과 조직, 그리고 관리 역량 유무가 발주자의 책임 이행 능력을 발주방식 선택에 상당한 비중을 가지고 있다. 둘째는 해당 상품을 필요로 하는 시기 문제다. 공기 지연 시 문제가 될 소지가 있는지와 공기 단축 등으로 발주자 및 사용자가 얻을 수 있는 혜택이 있는지 여부가 발주방식을 선택하는 기준 중 하나다. 셋째는 해당시설물에 대한 경험 여

부, 그리고 해당시설물의 설계 및 시공과정 중에 설계변경 요소가 예측 가능한지 여부에 대한 평가다. 이에 대한 기준은 미 국방성이 발주방식을 선택 시 반드시 고려해야 할 사항으로 발주자의 과거 경험실적과 설계변경 가능성 여부가 큰 변수임을 알 수 있다. 다시 말해 건설과정에 발생하는 불확실성으로 인한 공기 지연 및 계약금액 증가 위험부담을 계약자에게 일방적으로 부담시키지 말라는 메시지를 던져 주고 있는 것이다. 신기술이 필요하고 복잡한 복합공종이나 시설물이 얽혀 있을수록 턴키방식보다는 설계와 시공을 분리 발주 시키라는 주문이다. 국내 공공공사에서 일반적으로 인식하고 있는 현상과는 전혀 다른 점이다.



<그림> 미국방성의 발주방식 선정 기본지침

국내 공공공사의 경우와 대비해서 보면 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 먼저 건축공사를 보자. 평범한 초·중·고교 건물은 절대 다수가 설계와 시공분리방식이 채택되어 있다. 그러나 시청사나 경찰청 등 전통적인 건물이 아닌 랜드마크성 성격을 띤 명품 건물을 건설하고자 할 경우 발주자들은 당연히 턴키방식을 선택한다. 제한된 예산 한도 내에서 최고의 작품을 가지겠다는 부담을 발주자가 아닌 계약자에게 부담을 지우는 게 일반적이다. 교량이나 터널 등 도로노선 건설에 포함된 경우를 보자. 지반상태가 불안하고 또 설계변경 위험 요소가 과다하게 예측되는 경우 발주자는 고급기술이라는 명분을 내세워 턴키방식을 선택한다. 미국과 달리 국내 공공공사는 철저하게 건설공사에 내재된 위험부담과 발주자의 건설관리 부담을 계약자에게 전가시키는 수단으로 턴키방식이 이용되고 있는 것이다. 이런 이유 때문에 발주자의 사업관리 역량이 제고되지 않는 한 발주자는 턴키방식의 유혹을 떨쳐 버리기 힘들 것이라는게 필자의 판단이다.

## 5. 턴키방식 평가에 대한 진단

국내 공공공사 턴키방식에 대한 평가는 크게 세 가지로 요약된다. 먼저 학술단체인 대한토목학회가 '05년 세미나를 통해 발표한 내용을 보자. 기술적 관점에서는 기술이 고도화되었고 설계와 시공접목을 통해 건설산업의 선진화 기여, 그리고 산·학·연협력체계 구축 등 긍정적인 평가를 내렸다. 둘째는 일부 국회위원과 시민단체들이 주장에 따르면 최저가낙찰방식과 비교해 예정가격 대비 평균 20~30%의 금액이 턴키방식을 통해 낭비되었다는 것이다. 그러가 하면 적격심의회방식에 비해서는 평균 14.85% 저감, 최저가낙찰방식에 비해서는 1.85%정도 손실 발생 등 전혀 다른 결과를 내놓고 있다. 전자는 입찰시점을 기준으로 했고 후자는 준공시점을 기준으로 했기 때문에 발생하는 차이로 해석된다. 셋째는 계약 후 금액 증가 면에서는 턴키방식이 가장 유리하고 공기 지연 예방차원에서 턴키방식이 가장 유리하다는게 미국발주기관들의 사후 평가결과다.

턴키방식에 대한 평가 결과가 국내외적으로 차이가 나는 점과 차이도 양극단으로 나타나는 이유는 두 가지로 요약된다. 첫째 평가 시점 차이다. 입찰시점과 준공시점 차이다. 건설공사는 주문생산방식이기 때문에 주문가격으로 상품을 생산할 수 있으나에 대한 차이다. 거주하고 있는 아파트거래는 계약금액 자체가 최종 가격이지만 집을 짓는 주문은 준공허가는 물론 내 집으로 등기이전이 완료 될 때에 비로써 최종가격을 알 수 있는 것과 같은 차이다. 둘째 국내 공공공사 발주방식 평가에서 정작 발주기관의 평가 결과는 전혀 보이지 않는다는 점이다. 선진국의 경우 발주방식에 대한 평가는 대부분 발주기관 혹은 발주기관이 의뢰한 전문기관에 의한 평가인데 비해 국내는 제3자들의 평가뿐이라는 사실이다. 주인은 없고 객만 존재하는 게 국내 공공공사 발주방식에 대한 평가 역할에 대한 현실이다.

## 6. 턴키방식을 부정적으로 보는 이유와 처방 방안

턴키방식이 분명 장점을 가지고 있음에도 불구하고 국내 공공공사에서 나타나고 있는 부정적인 원인은 누구나 알고 있듯이 관행화된 '부정·부패' 때문이다. 낙찰자 선정과정에서 발생하는 업체들의 로비관행, 이를 거러 행위로 일반화시

켜 보려는 일부 부도덕한 평가위원, 실질적인 권한을 가지고 있음에도 불구하고 낙찰자 선정 책임을 전적으로 외부에 떠맡기는 발주기관의 책임회피, 건설공사에서 설계기술만 있고 시공기술이 배제된 평가제도, 부정적인 것만 보려는 일부단체 등이 복합적으로 작용하고 있는 게 국내 턴키방식에서 나타나고 있는 부정적인 시각을 제공하는 원인들이다.

턴키방식에서 나타나고 있는 부정적인 측면을 기피하는 수단으로 턴키방식 자체를 없애야 한다는 주장은 한시적인 카타르시스적 분위기는 조성할 수 있지만 산업차원에서 주장할 수 있는 것은 아니라고 본다. 문제는 부정적 시각을 조성한 원인을 제거해야 한다. '09년 12월초에 국가인권위가 발표한 조사 자료에 따르면 우리나라민의 56%가 우리사회는 부패가 있다고 보고 있다고 한다. 그 중에서도 건설산업은 약 77%가 부패행위가 만연되어 있다고 믿고 있다. 이런 시각의 근본 원인은 부정할 거래를 마치 관행인 것처럼 당연시 하는 건설산업의 인식이 자리 잡고 있기 때문이다. 이런 인식을 차단하기 위해서는 부정할 거래는 범죄라는 인식과 함께 범법자는 개인은 물론 기관은 시장에서 퇴출시키는 게 당연하다는 공감대 형성이 필요하다. 이런 인식과 공감대 없이는 턴키방식은 물론 건설산업 자체가 국민들로부터 신뢰를 받을 수 없다.

턴키방식에 대한 부정적 시각을 불식시키기 위해서는 우선 건설공사에 성과평가의 목적을 분명히 해야 한다. 성과평가는 선택된 방식으로 진행된 결과가 종료 시점에서 가장 발주자 요구 조건을 만족시킨다는 결과가 나올 수 있어야 한다. 여기에는 공사기관, 투입원가, 품질과 성능, 및 안전사고 등에 대한 계량적 비교 잣대가 나올 수 있어야 한다. 다음은 충분한 평가기간과 평가자의 전문성이다.

평가기간을 짧게 하는 이유는 불특정인을 한시적으로 투입하기 위해서는 불가피한 조치로 판단된다. 그러나 가격이 최소 300억원 이상인 서비스를 단 하루, 그것도 몇 시간 안에 입찰서를 평가하고 또 낙찰자를 선정하는 것은 문제가 있다. 발주자의 고유 역할에 속하는 평가 자체를 발주기관에서 주도할 경우 문제가 되지 않는 부문이다. 따라서 발주자의 본래 기능과 역할, 이에 대한 책임을 발주자에게 돌려줘야 하는 당연한 논리가 설득력을 가진다. 이유는 턴키방식이 가진 장점을 최대한 활용하지는 취지다. 그리고 턴키방식을 공사 규모로 규정하기보다 발주자 역량과 사업의 특성을 먼저 고려하도록 하는 지침이 발주기관별로 개발되어 운영하도록 요구하는 것도 무분별한 턴키방식 확대를 막을 수 있는 대안이 될 수 있다.

## 6. 맺음말

완벽한 발주방식은 없다. 발주방식 나름대로 장·단점을 가지고 있다. 글로벌 시장의 흐름은 시장과 상품, 그리고 발주방식 등이 다양화로 가는 추세다. 글로벌 환경변화 추세와 무관하게 우리만의 제도나 방식으로는 성공할 수 없다. 어느 사회나 산업이든 기본과 원칙이 흔들려서는 안 된다고 믿는다. 원칙을 지키기 위해서 규범과 법이 필요하다. 규범과 법을 지키지 않는 사회는 부패하기 마련이다. 1월초에 발생한 중남미아이티의 대지진 피해를 보면서 많은 걸 생각하게 된다. 30년전에는 중남미에서 가장 살기 좋은 나라가 부패로 인해 세계 최대 빈국으로 전락한 것이다. 국민소득 3만불을 조만간 뛰어넘어 명실상부한 선진국그룹인 G20에서 리더 역할을 할 수 있기 위해서는 투명한 사회와 산업이 되어야 한다. 턴키의 장점에도 불구하고 부정적인 면만 강조되는 우리의 현실을 바로잡기 위해서는 입·낙찰과정에서 발생하는 부당한 거래는 반드시 근절되어야 한다. 그리고 발주자의 가장 큰 책임이 발주 사이클인데 이를 제3자에게 일임하는 것은 문제를 해결하는 방안이 아니다. 발주자가 중심이 되어야 하는 이유다.

## 참고 문헌

1. 설계시공일괄입찰제도의 평가와 발전방안 토론회 주제(설계시공일괄방식 폐지와 국고낭비 주장의 원인과 배경 진단), 대한건설협회, 2009.12.16
2. Measuring the Impacts of the Delivery System on Project Performance-Design-Build and Design-Bid-Build, Stephen R. Thomas et al., November 2002
3. 국회세미나(2009.6.25) 발제자료(한국건설산업 발전을 통한 상생의 길 - 최저가낙찰제도의 글로벌스탠다드화), 이복남

· 이복남 e-mail : bnlee@cerik.re.kr